

## **SECCIÓN DE ESTUDIOS E INFORMES**

**INFORME:** CCG 227/2022

**MATERIA:** Informe

**ORGANISMO:** Presidencia de la Xunta de Galicia

**PONENTE:** José Luis Costa Pillado

**Informe CCG 227/2022, de 20 de julio. Informe sobre si la Comunidad Autónoma de Galicia ostenta competencia en materia de gestión de títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre.**

La Sección de Estudios e Informes del Consello Consultivo de Galicia, en sesión realizada el día 20 de julio de 2022, bajo la presidencia de José Luis Costa Pillado, actuando como secretaria Vanessa Brea Lago, y con la participación del conselleiro electivo Ignacio de Loyola Aranguren Pérez y de la conselleira electiva Nora M.<sup>a</sup> Martínez Yáñez (acuerdo del Pleno del CCG del 6.7.2022), siendo la letrada Carmen M.<sup>a</sup> Salgueiro Moreira, examinó el expediente de referencia, aprobando el siguiente informe:

### **ANTECEDENTES**

1.- El 1.7.2022 se recibió en este Consello Consultivo de Galicia un escrito del señor presidente de la Xunta de Galicia solicitando la emisión de un informe sobre la siguiente cuestión:

*“Si es posible entender, sin necesidad de modificación del Estatuto de autonomía de Galicia, que la competencia autonómica de ordenación del litoral comprende la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre”.*

Junto con la petición de informe se aporta un documento, firmado por la conselleira de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda, en el que, en apartados

sucesivos, se abordan, en esencia, las siguientes cuestiones: I) las previsiones del Estatuto de autonomía de Galicia en materia de ordenación del litoral y el traspaso de funciones y servicios en este ámbito; II) las previsiones de la Ley 22/1988, de 28 de julio , de costas, relacionadas con la gestión del dominio público marítimo-terrestre, y la doctrina sentada en la STC 149/1991, de 4 de julio ; III) Las previsiones en materia de ordenación del litoral contenidas en las reformas de los Estatutos de autonomía de Cataluña, Andalucía, Islas Baleares e Islas Canarias y los traspasos de funciones y servicios en este ámbito a las dos primeras Comunidades Autónomas; IV) los pronunciamientos que, respecto del artículo 149.3.b) del Estatuto de autonomía de Cataluña del año 2006, efectuaron las SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 18/2022, de 8 de febrero, y V) conclusiones finales sobre la posibilidad de entender incluida, dentro de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral del artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia, la gestión de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo-terrestre *“como mera función ejecutiva”*.

**2.-** El plazo para la emisión de informe se fijó en 15 días, al amparo del artículo 24.1 de la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consello Consultivo de Galicia, por las razones de urgencia indicadas en el documento que se adjunta con la petición de informe.

**3.-** Los demás antecedentes se deducen del contenido del informe.

## **CONSIDERACIONES**

### **Primera. Competencia para la emisión del informe.**

La competencia de este órgano para la emisión del informe de referencia resulta de los términos recogidos en el artículo 14.2 de la Ley 3/2014, de 24 de abril, del Consello Consultivo de Galicia, a tenor del cual:

*“2. Podrá también la persona titular de la Presidencia de la Xunta de Galicia, por su exclusiva iniciativa, solicitar del Consello Consultivo de Galicia la emisión de informes sobre cualquier cuestión concreta cuando, a su juicio, sean de trascendencia para la Comunidad Autónoma de Galicia”.*

## **Segunda. Delimitación del objeto del informe.**

Como se desprende de los antecedentes, la cuestión que se somete al presente informe es la relativa a si es posible entender, sin necesidad de modificación del Estatuto de autonomía de Galicia, que la competencia autonómica de ordenación del litoral comprende la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre.

Hace falta precisar, en los términos de la petición de informe y del documento que se adjunta a éste, que en este informe se aborda la expresión *“gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre”* como referida, por una parte, a la gestión de las autorizaciones y concesiones previstas en la normativa de costas para la utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre del litoral gallego no adscrito (en la medida en la que, respecto del dominio público marítimo-terrestre adscrito, la normativa de costas ya prevé la gestión autonómica- artículo 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas), y, por otra parte, como referida estrictamente a las funciones ejecutivas de otorgamiento (y, consiguientemente, también a las relativas a la prórroga, modificación y extinción) de las citadas autorizaciones y concesiones.

Sentado lo anterior, y por razones sistemáticas, para un adecuado análisis de la cuestión sometida a informe se abordarán de forma sucesiva los siguientes extremos:

a. Consideraciones generales sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con especial referencia a la función que los Estatutos de autonomía tienen en este ámbito.

b. Aproximación inicial al contenido funcional y material de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral.

c. Análisis específico de la concurrencia de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral y de las competencias estatales sobre el dominio público marítimo-terrestre, con especial referencia a la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al reparto competencial en el ámbito concreto de la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

d. Incidencia de la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias en relación con la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el alcance de la competencia autonómica gallega de ordenación del litoral.

e. Sobre el necesario traspaso de servicios y la situación transitoria previa a dicho traspaso.

**Tercera. Consideraciones generales sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Especial referencia a la función de los Estatutos de autonomía en este ámbito.**

La Constitución española (en adelante, CE) estableció un Estado “*compuesto*” o “*complejo*” en el que las Comunidades Autónomas participan con el Estado del poder político, configurándose así el Estado autonómico (SSTC 35/1982, de 14 de junio; 27/1983, de 20 de abril; 13/1992, de 6 de febrero; 119/1992, de 18 de septiembre; 49/1995, de 16 de febrero; 13/2007, de 18 de marzo, o 247/2007, de 12 de diciembre).

En esta configuración del Estado autonómico, los Estatutos de autonomía constituyen una pieza esencial. Conforme al artículo 147.1 de la CE son la “*norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma*”; carácter que, como

indica la STC 247/2007, de 12 de diciembre, *“atiende, sustancialmente, al relevante papel que la propia Constitución les atribuye en el sistema territorial de distribución del poder político, puesto que son las normas a través de las cuales opera el principio dispositivo”*. Este principio dispositivo, calificado expresamente por la misma sentencia como uno de los principios estructurales contenidos en la CE sobre la organización territorial del Estado, alcanza, entre otras materias, y en lo que aquí interesa, al acervo competencial, al ser una de las funciones a desarrollar por los Estatutos de autonomía la de atribuir a las Comunidades Autónomas sus competencias propias dentro del marco establecido en la CE (art. 147.2 d) de la CE y, por todas, STC 18/2022, de 8 de febrero); un marco competencial en el que la CE opera, por regla general, por materias completas, es decir, atendiendo al conjunto de facultades o funciones ejercitables en una determinada materia, siquiera en algún supuesto lo hace, por excepción, por referencia a concretas facultades o funciones aisladas relativas a una particular materia. En tal sentido, alude a *“materias”* y no a facultades o funciones el artículo 148.1 de la CE, cuando relaciona las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, y el artículo 149.1 de la CE, cuando indica las competencias exclusivas del Estado, de igual manera que el artículo 149.3 de la CE establece que podrán corresponder a las Comunidades Autónomas las *“materias”* no atribuidas expresamente al Estado por la CE y que corresponderá al Estado la competencia sobre las *“materias”* que no se hayan asumido por los Estatutos de autonomía.

Se hace eco de ese sistema de atribución de competencias la citada STC 247/2007, de 12 de diciembre, que, en referencia a las competencias estatales a las que se refiere el artículo 149.1 de la CE, pero con razonamiento extensible a las indicadas en el art. 148.1 de la CE, establece que:

*“(…) En efecto, el art. 149.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una relación de materias («materias siguientes»). Examinando la relación allí contenida, cabe resaltar dos aspectos. De un lado, que la competencia exclusiva del Estado se refiere a*

*«materias» cuyo contenido sólo se enuncia, es decir, no se describe ni se delimita (por ejemplo, «relaciones internacionales», «Defensa y Fuerzas Armadas» o «Administración de Justicia») (entre otras, STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4). De otro lado, la competencia exclusiva estatal se refiere en ocasiones a la totalidad de la materia enunciada en los términos generales descritos, pero en otros casos incluye sólo la «función» relativa a dicha materia, función que alcanza, o bien a la «legislación básica» (o «bases» o «normas básicas»), o bien a la «legislación», siendo así que tampoco se determina el contenido o alcance de dichas funciones (así, STC 35/1982, de 14 de junio, FJ 2).*

*Es decir, la Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquélla, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción (...).”*

A salvo, pues, de lo que en última instancia pueda precisar el Tribunal Constitucional sobre el alcance de las materias y funciones materiales sobre las que se proyecta la competencia estatal o autonómica, el diseño constitucional permite considerar que cuando, sin mayores especificaciones o limitaciones, la competencia sobre una materia se declara por la Constitución, con carácter general, como exclusiva del Estado o bien como asumible, con el mismo carácter, por las Comunidades Autónomas, habrá de entenderse que con eso se está haciendo referencia, en principio, a todas las facultades o funciones que naturalmente son desarrollables en relación con tal materia, siendo así que, cuando el constituyente quiere que lo asumible por las Comunidades Autónomas o lo que corresponda al Estado no sea la competencia sobre una materia completa sino la competencia sobre una sola de las funciones relativas a ésta, lo dice expresamente, tal y como sucede, por ejemplo, con la gestión en materia de protección del medio ambiente (artículo 148.1.9ª de la CE) o con la legislación básica relativa a determinadas materias (artículos 149.1.17ª o 23ª de la CE).

En esta primera aproximación general al régimen de distribución de competencias resta hacer dos advertencias de importancia para nuestro análisis:

a. El mayor o menor grado de concreción normativa en la atribución de competencias por parte de los Estatutos de autonomía no opera como factor decisivo en el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues *“es claro que cuando la CE o un EA declara una atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia ni sería posible hacerlo, y hay que deducir estas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia”* (STC 71/1983, de 29 de julio).

Y, como el Tribunal Constitucional ha destacado más recientemente, en relación con el contenido funcional de las competencias, las potestades, facultades o funciones integrantes de una competencia *“serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra doctrina”* y, en lo que atañe al contenido material, las competencias del Estado no pueden resultar *“impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria “en todo caso” de competencias específicas”* pues *“la realidad, el contenido y el alcance”* de las materias y submaterias *“sobre las que las competencias han de ejercerse, como los de estas mismas, serán siempre los que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal Constitucional”* (STC 31/2010, de 28 de junio ).

Por lo tanto, el concreto alcance de la asunción estatutaria de competencias no viene determinado por una lectura aislada del tenor literal de las correspondientes cláusulas estatutarias (sean éstas genéricas o más o menos prolijas), sino que ha de tenerse necesariamente en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance y contenido de los correspondientes

títulos competenciales autonómicos y los eventuales límites derivados para estos del alcance y contenido que el mismo Tribunal Constitucional haya efectuado en cada momento de las competencias estatales.

De lo anterior resulta que la determinación del alcance de la asunción estatutaria de competencias no es algo estático, que quede fijado de modo invariable en el momento de la aprobación del concreto Estatuto de autonomía, sino dinámico habida cuenta de que *“los marcos competenciales que la CE establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del EA, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la CA”* (STC 18/1982, de 4 de mayo) como también será operativa a estos efectos la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional sobre esos marcos competenciales.

b. Los Estatutos de autonomía no son normas atributivas de competencias estatales pero pueden *“realizar alguna precisión”* o *“perfilar”* competencias estatales, siempre que lo hagan para favorecer una mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con las competencias estatales que puedan presentar problemas de delimitación y que, al hacerlo, no impidan el *“despliegue completo”* de las funciones propias de las competencias estatales del artículo 149.1 de la CE, dado que estas competencias estatales constituyen el límite o el *“techo”* competencial autonómico. En este sentido, señala la STC 30/2011, de 16 de marzo, con cita de las previas SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio, que:

*“(…) En cuanto a las relaciones entre las normas estatutarias y la delimitación de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, hemos de partir de que si las primeras “contribuye[n] a perfilar [...] el ámbito de normación y poder propio del Estado” ello es sólo “en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el*



*límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE. Esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado" (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 5). El Estatuto de Autonomía tampoco es norma de ejercicio de las competencias estatales previstas por el art. 149.1 CE, de modo que, en caso de hacer alguna precisión sobre el alcance de éstas, su constitucionalidad pasa por el respeto de dos límites: el primero, de carácter positivo, consiste en que dicha precisión se "haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con" las competencias estatales que puedan presentar problemas de delimitación; y el segundo, de carácter negativo, reside en que la precisión estatutaria "no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución" (STC 247/2007, FJ 10) (...)*".

Doctrina reiterada en la STC 32/2011, de 17 de marzo, y en la más reciente STC 82/2016, de 28 de abril.

Sentado lo anterior, si bien el Tribunal Constitucional no está vinculado por esta "precisión" de las competencias estatales que efectúe el legislador estatutario (toda vez que es al Tribunal Constitucional al que, en última instancia, le corresponde precisar el contenido y alcance de las competencias estatales en el ejercicio de su jurisdicción) puede considerar, en el ejercicio de esa función de "intérprete supremo" de la CE, que aquella precisión estatutaria resulta conforme con la CE, aunque eso suponga una matización, modificación o revisión de su doctrina precedente sobre el alcance de las competencias estatales. Téngase en cuenta, en este punto, el "carácter dinámico de la jurisdicción constitucional, que garantiza la posibilidad de que el Tribunal pueda revisar su jurisprudencia" (STC 115/2019, de 16 de octubre).

Pues bien, de producirse efectivamente por tal causa una matización, modificación o revisión de la doctrina constitucional precedente, la nueva delimitación de las competencias estatales que de ella resulte no puede entenderse que resulte aplicable exclusivamente a una concreta Comunidad Autónoma, pues al delimitar las competencias estatales el Tribunal

Constitucional no interpreta el concreto Estatuto de autonomía sino la CE, toda vez que las competencias estatales son “*de origen constitucional directo e inmediato*” (STC 31/2010, de 28 de junio). En suma, el cambio en la delimitación de las competencias estatales en esos casos no la efectúa el legislador estatutario, unilateralmente y con efectos sólo para una determinada Comunidad Autónoma, sino que es el Tribunal Constitucional el que, a instancia del legislador estatutario y por estimar conforme a la CE la “*precisión*” hecha por éste, cambia su doctrina sobre el reparto competencial previamente establecida.

**Cuarta. Aproximación inicial al contenido funcional y material de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral.**

El artículo 148.1.3ª de la CE menciona, entre las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, la relativa a las materias “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”, debiendo entenderse, por más que no lo exprese la CE, y precisamente por eso, que en los municipios costeros el concepto de territorio incluye el litoral (SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 18/2022, de 8 de febrero).

De esa concepción del litoral como espacio incluido en el concepto de territorio resulta, como consecuencia ineludible, que su ordenación puede ser asumida por las Comunidades Autónomas costeras como competencia propia desde el momento mismo de su constitución.

Sobre cual sea el contenido de la materia “*ordenación del territorio y del litoral*”, precisan las SSTC 36/1994, de 10 de febrero, 28/1997, de 13 de febrero, 149/1998, de 2 de julio, y la más reciente STC 57/2015, de 18 de marzo, que “*el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo*”, si bien las mismas sentencias reconocieron que, junto a ese

núcleo esencial, existían *“otros aspectos normativos y de gestión y ejecución”* incluidos en dicha competencia. Y, específicamente respecto del litoral, el Tribunal Constitucional se ha referido a *“competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre el litoral”* (por todas, SSTC 6/2016, de 21 de enero, y 28/2016, de 18 de febrero). También ha reconocido que la potestad de autorizar usos permitidos en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre *“se trata de una competencia de carácter ejecutivo (...) que se engloba, por su contenido, en la ejecución de la normativa sobre protección del medio ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas”* (STC 149/1991, de 4 de julio).

La Comunidad Autónoma de Galicia asumió la competencia sobre ordenación del territorio y del litoral en el artículo 27.3 del su Estatuto de autonomía, a tenor del cual:

*“En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: (...)*

*Tres. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.*

El precepto estatutario recoge, por lo tanto, una referencia con carácter general a la competencia sobre la *“ordenación del territorio y del litoral”* como *“materia”* sobre la que la Comunidad Autónoma gallega ostenta *“competencia exclusiva”*. Esa generalidad con la que el precepto estatutario se pronuncia, la exclusividad competencial que proclama y la falta de mayores especificaciones o limitaciones expresas permiten, en principio, de acuerdo con lo indicado más arriba, considerar que la competencia asumida comprende todas las facultades o funciones que naturalmente son desarrollables en relación con tal materia.

Esa integridad funcional es deducible, precisamente, de los términos del artículo 37.2 del Estatuto de autonomía de Galicia, en cuanto prevé que:

*“En las materias de su competencia exclusiva le corresponde al Parlamento la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto y en las Leyes del Estado a las que el mismo se refiere, correspondiéndole a la Junta la potestad reglamentaria y la función ejecutiva”.*

Se trata de un precepto estatutario que describe el contenido funcional de las competencias exclusivas asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia (esto es, de las potestades, facultades o funciones que las integran) y que está en línea con la doctrina que, con carácter general, sienta la STC 31/2010, de 28 de junio, cuando indica que:

*“es evidente que, respetado el límite de las competencias reservadas al Estado, las Comunidades Autónomas pueden ser titulares exclusivas de cuantas potestades normativas y actos de ejecución puedan tener por objeto la disciplina y ordenación de las materias atribuidas a su exclusiva competencia. En otras palabras, siendo constitucionalmente posible la asunción autonómica de competencias que se quieren exclusivas sobre materias determinadas, o sobre sectores materiales de una misma realidad, es constitucionalmente necesario que con ellas se atribuya a las Comunidades Autónomas el ejercicio de cuantas potestades y facultades agotan el tratamiento normativo de la materia o del sector material sobre los que se proyecta y en los que se realiza la competencia así calificada”.*

Ahora bien, como ya tempranamente destacó el Tribunal Constitucional y adelantamos en la consideración anterior, la calificación estatutaria de una competencia como exclusiva no implica que no pueda verse afectada por el ejercicio de las competencias estatales. En efecto, *“la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como lex superior de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que*

*califiquen como exclusiva la competencia asumida racione materiae, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia” (STC 20/1988, de 18 de febrero). Doctrina reiterada en posteriores sentencias, tanto con carácter general (por ejemplo, STC 31/2010, de 28 de junio) como de manera específica respecto de la competencia autonómica de ordenación del territorio y del litoral. Señala al respecto, entre otras, la STC 149/1998, de 2 de julio, con cita de sentencias previas, que:*

*“(…) desde la perspectiva competencial, (…) dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no solo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 40/1998, fundamento jurídico 30] (...) la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 C.E. [SSTC 56/1986, fundamento jurídico 3.; 149/1991, fundamento jurídico 1. B)], cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, fundamento jurídico 5.) (...)”.*

Concurrencia competencial que también se produce en el espacio físico constituido por el dominio público marítimo-terrestre, de modo que las competencias estatales *“son susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando estas últimas se despliegan sobre demanio*

*público de titularidad estatal*” (por todas, STC 28/2016, de 18 de febrero, con cita de la previa STC 34/2014, de 27 de febrero); condicionamientos, modulaciones o limitaciones a las competencias autonómicas que pueden afectar a las funciones ejecutivas integradas en ellas.

De esta aproximación inicial a la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral cabe concluir, en lo que aquí interesa, que la asunción por la Comunidad Autónoma gallega de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral lleva consigo que aquélla ostente una serie de funciones – de normación y también de ejecución- que suponen la existencia de un ámbito material de actuación (STC 165/1994, de 26 de mayo). Eso sin perjuicio de que, pese a la calificación estatutaria de la competencia autonómica como “*exclusiva*”, los contornos de ese ámbito material de actuación estén condicionados por los límites o modulaciones que puedan derivarse de la proyección sobre ese mismo espacio físico de las competencias estatales (con el contenido y alcance que respecto de ellas, y tal y como se analizó en la consideración anterior, resulten en cada momento de la doctrina del Tribunal Constitucional).

Procede a continuación abordar con mayor detalle la concurrencia de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral y de las competencias estatales sobre el dominio público marítimo-terrestre, con especial atención al ámbito concreto de la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

**Quinta. Análisis específico de la concurrencia de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del litoral y de las competencias estatales sobre el dominio público marítimo-terrestre. Especial referencia a la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al reparto competencial en el ámbito concreto de la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre.**

Conforme al artículo 132, apartados 1 y 2, de la CE:

*“1. La ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.*

*2. Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.”*

La CE configura así directamente como dominio público estatal la zona marítimo-terrestre, las playas y el mar territorial, remitiendo al legislador la regulación de su régimen jurídico. La regulación de estos bienes se recogió en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (en adelante, LC) en la cual el legislador estatal procedió a la regulación de la *“determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre y especialmente de la ribera del mar”* (artículo 1), previendo, en lo que aquí interesa, en su artículo 110.b), que:

*“Corresponde a la Administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley: (...)*

*b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de adscripciones, concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento, la declaración de zonas de reserva, las autorizaciones en las zonas de servidumbre y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo”.*

Contra varios preceptos de la LC (entre los que se encuentra el artículo 110.b) transcrito) varias Comunidades Autónomas (entre ellas, la gallega) formularon recurso de inconstitucionalidad, el cual fue resuelto por la STC 149/1991, de 4 de julio. Esta sentencia, y, siguiendo la doctrina sentada en ella, la posterior STC 198/1991, de 17 de octubre (que resolvió los conflictos positivos de competencias formulados contra varios preceptos del Real decreto 1471/1989,

de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de Costas), llevaron a cabo un análisis de la articulación de las competencias, estatales y autonómicas, concurrentes en el dominio público marítimo-terrestre, recogiendo, de este modo, una delimitación del marco competencial aplicable.

De aquella sentencia 149/1991, de 4 de julio, procede destacar los siguientes pronunciamientos:

a. El Tribunal Constitucional comienza recordando en ella su reiterada doctrina conforme a la cual *“la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y (...), en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad”*. Añade que: *“La propiedad pública de un bien es, en efecto, separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico; (...) ni la titularidad estatal del dominio público constitucionalmente establecida predetermina las competencias que sobre él tienen atribuidas el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 227/1988, fundamentos jurídicos 14.5 y 15.1)”*. La sentencia reitera así la doctrina previa sobre la existencia de una *“disociación”* entre la titularidad de un bien de dominio público y las competencias que sobre él pueden proyectarse.

Ahora bien, al tiempo destaca como, pese a que la titularidad del dominio público no sea un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad derivan ciertas *“facultades”* del legislador estatal (en el mismo sentido, entre otras, STC 61/1997, de 20 de marzo). En concreto, se refiere la sentencia a la *“facultad del legislador estatal para definir el dominio público estatal (art. 132.2 C.E.) y para establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran”*, añadiendo que *“en lo que toca al régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, el legislador no sólo ha de inspirarse en los principios de*



*inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, sino que además ha de adoptar todas las medidas que crea necesarias para preservar sus características propias” y que “es igualmente evidente que de esa titularidad derivan también facultades propias para la Administración del Estado”.*

Por lo tanto, de dicha sentencia resulta que, aunque la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre no es en sí misma un criterio de delimitación competencial, de esa titularidad demanial derivan una serie de facultades para el Estado susceptibles de condicionar o modular las competencias autonómicas, cuando tales competencias se despliegan sobre ese demanio público de titularidad estatal (en el mismo sentido se pronuncian sentencias posteriores como las SSTC 34/2014, de 27 de febrero, o 28/2016, de 18 de febrero).

b. Sentado lo anterior, el Tribunal Constitucional distinguió, respecto de la incidencia de las competencias estatales en el despliegue de las competencias autonómicas de ordenación del territorio sobre el dominio público marítimo-terrestre, entre el espacio propiamente demanial (respecto del cual afirmó que *“Esta incidencia está legitimada (...) por la titularidad estatal del mismo”*) y los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (respecto de los cuales la incidencia del Estado sobre aquella competencia derivaría de otros títulos competenciales. En concreto, señala dicha sentencia que sobre esos terrenos:

*“es claro, sin embargo, que tal titularidad no existe y que la articulación entre la obligación estatal de proteger las características propias del dominio público marítimo-terrestre y asegurar su libre uso público, de una parte, y la competencia autonómica sobre la ordenación territorial, de la otra, ha de hacerse por otra vía, apoyándose en otras competencias reservadas al Estado en exclusiva por el art. 149.1 de la C.E. Entre éstas, y aparte otras competencias sectoriales que legitiman la acción normativa e incluso ejecutiva del Estado en supuestos concretos (así las enunciadas en los párrafos 4.º, 8.º, 13.º, 20.º, 21.º ó 24.º del citado art. 149.1.1 C.E.), son dos los títulos competenciales, por así decir generales, a los que se ha de acudir para resolver conforme a la Constitución*

*el problema que plantea la antes mencionada articulación. El primero de tales títulos es el enunciado en el art. 149.1 (...) El segundo, aunque no secundario, de los indicados títulos es el que, en relación con la protección del medio ambiente consagra el art. 149.1.23”.*

Hace falta advertir, no obstante, que esta distinción entre los títulos competenciales estatales con proyección sobre el espacio demanial y sobre los terrenos colindantes con éste no resultará tan nítida en pronunciamientos posteriores en los que, en relación con el espacio demanial, se afirma la conexión entre las facultades demaniales y la competencia estatal en materia de medio ambiente (así, por ejemplo, en las SSTC 36/1994, de 10 de febrero; 233/2015, de 5 de noviembre; 34/2014, de 27 de febrero; 28/2016, de 18 de febrero; 57/2016, de 17 de marzo, o 18/2022, de 8 de febrero).

c. Y en lo que atañe, en particular, al régimen de intervención administrativa en materia de utilización del dominio público marítimo-terrestre, con carácter general la sentencia advierte cómo:

*“Una vez instaurado el Estado de las autonomías (...) la potencialidad expansiva del dominio público como título de intervención administrativa se ve drásticamente limitada por el orden constitucional de competencia (...) las leyes estatales no pueden otorgar a la Administración del Estado atribuciones sobre las actividades que se desenvuelven en el demanio natural sin respetar los ámbitos materiales que los Estatutos de Autonomía reservan a sus respectivas Administraciones (STC 103/1989, fundamento jurídico 4.º)”.*

Partiendo de lo anterior, la sentencia analiza el alcance que la limitación de las facultades dominicales estatales por obra de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas tiene respecto de la utilización del demanio con particular atención a la validez de la reserva a favor del Estado prevista en el artículo 110.b) de la LC, antes transcrito. Así, al analizar dicha reserva, y después de precisar que, de entre los varios títulos competenciales autonómicos esgrimidos por las Comunidades Autónomas recurrentes, *“(es) la competencia plena para la ordenación del territorio propio, incluido el litoral, la que más*

*sólidamente puede fundamentar la oposición de las Comunidades Autónomas a la retención en manos de la Administración del Estado, de las facultades relativas a la gestión del dominio público marítimo-terrestre, pues es incuestionable que, formando parte éste de aquel territorio, la capacidad para ordenarlo condiciona, de uno u otro modo, el otorgamiento de los títulos que permitan su utilización privativa o su ocupación”* señaló sobre el particular que:

*“(…) Una cosa es, sin embargo, claro está, la necesidad de que la concesión o autorización no se otorguen contra las previsiones ordenadoras y otra bien distinta la de que hayan de otorgarse siempre que el plan las prevé y en la forma que en él están previstas y dando un paso más aún, que para asegurar esta conformidad, esta vinculación positiva del otorgamiento de títulos demaniales a las previsiones de ordenación, haya de encomendarse a la Administración competente para la ordenación también la facultad de otorgar los títulos que facultan para la utilización u ocupación de un dominio cuya titularidad no ostentan. La necesidad de llegar hasta esta última consecuencia se argumenta a partir del principio de que el dominio público no es un criterio utilizado para la delimitación competencial, de manera que, en el dominio público estatal, el Estado no tendría otras competencias que aquellas que, respecto de cualquiera otra parte del territorio nacional, le reserva el art. 149 de la Constitución, bien por reservárselas en exclusiva, bien por no haberlas asumido dentro de su territorio la correspondiente Comunidad Autónoma.*

*Como es evidente, tal modo de razonar incurre en una injustificada identificación entre las competencias de los entes públicos territoriales y las facultades dominicales que el Estado tiene como titular del dominio público estatal. Al incluir en él, como componente necesario, aunque no exclusivo, la zona marítimo-terrestre, el art. 132.2 no ha establecido limitación ni modulación alguna derivada del hecho, constitucionalmente necesario, de que ese dominio público formase parte también del territorio de distintas Comunidades Autónomas. Tampoco la interpretación sistemática de la Constitución lleva, en modo alguno, a la conclusión, implícita en el razonamiento antes comentado, de que, al afirmar la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre, el constituyente quería hacer referencia solo, por así decir, al nudo dominio dejando la disposición sobre el uso y aprovechamiento de esa zona a las Administraciones territoriales, en la medida en la que sus competencias sectoriales se extendieran sobre ella. Esa técnica no es, desde luego, constitucionalmente imposible y el legislador la ha utilizado de hecho al recurrir a la figura de la adscripción en favor de competencias concretas de las Comunidades Autónomas (puertos y vías de*

*comunicación, como ya hemos visto), pero esta posibilidad no es sino una de las opciones que el legislador puede seguir, no la consecuencia única y obligada del bloque de la constitucionalidad, con el que también es perfectamente compatible la retención, en manos de la Administración estatal, de la gestión del dominio público del Estado (...)*

El Tribunal Constitucional, por lo tanto, estimó constitucional la interpretación efectuada por el legislador de costas (entendiendo que es “*constitucionalmente posible, y por tanto legítimo, atribuir a la Administración del Estado*” esas facultades ejecutivas como facultades derivadas de su condición de titular del demanio), sin perjuicio de que, a la vez, afirmara que no se trataba de la única posibilidad derivada del bloque de constitucionalidad entonces vigente (constituido, entre otros, por el Estatuto de autonomía gallego) al ser también una opción posible que la gestión correspondiera a las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias sectoriales (en el caso, en materia de ordenación del territorio y del litoral).

Llegados a este punto es importante destacar como la LC, al regular esas funciones ejecutivas como funciones del Estado, no opera ni como norma atributiva ni como norma delimitadora de competencias integrante del sistema territorial de distribución de competencias, pues es reiterada la doctrina del Tribunal Constitucional según la cuál el legislador estatal no puede incidir en la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria (por todas, SSTC 76/1983, de 5 de agosto; 227/1988, de 29 de noviembre; 197/1996, de 28 de noviembre; 40/1998, de 19 de febrero; o 139/2005, de 26 de mayo ), apuntando la STC 18/2011, de 3 de marzo, que si bien:

*“no existe obstáculo para que, en el ejercicio de sus respectivas competencias atribuidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos puedan proceder “a interpretar el alcance y los límites de su propia competencia” cuando la ejercitan al aprobar las leyes que les corresponden (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 3; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6; 132/1998,*

*de 18 de junio, FJ 12)» es igualmente claro que ni el legislador estatal ni el autonómico pueden situarse en la posición propia del poder constituyente“.*

Nótese, a mayor abundamiento, como, precisamente en aplicación a la LC de dicha doctrina, el Tribunal Constitucional, al analizar en la misma sentencia 149/1991, de 4 de julio, la constitucionalidad del artículo 114 de la LC (a tenor del cual *“Las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos”*) advirtió que:

*“(…) dado el carácter tautológico de su enunciado, no se puede hacer al precepto reproche alguno de inconstitucionalidad en cuanto a su contenido. No menos cierto es, sin embargo, que los preceptos de esta naturaleza no tienen razón de ser en las leyes en cuanto pudieran llevar a la idea falsa de que pueden éstas alterar el orden competencial dispuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Su escaso rigor técnico no es, sin embargo, jurídicamente suficiente para su invalidación (…)”.*

Y, posteriormente, en la STC 162/2012, de 20 de septiembre, sí declaró inconstitucional el segundo párrafo del artículo 114 de la LC que había sido introducido por el artículo 120.6 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (y conforme con el cual *“La competencia autonómica sobre ordenación territorial y del litoral, a la que se refiere el párrafo anterior, alcanzará exclusivamente al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre, sin comprender el mar territorial y las aguas interiores”*). Así, en dicha sentencia, tras la cita de la doctrina constitucional que se acaba de exponer, se concluyó que dicha doctrina:

*“ha negado la posibilidad de que el legislador estatal pueda, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, llevar a cabo, no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias [como en el caso examinado en la STC 149/1991, FJ 7 b)] sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas. Es por ello que no queda sino concluir que el segundo párrafo*

*del art. 114 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, introducido por el art. 120.6 de la Ley 53/2002, es inconstitucional y nulo”.*

De acuerdo con lo expuesto, el legislador estatal de costas no llevó a cabo, en el artículo 110.b) de la LC, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto de competencias con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos (lo que tendría vedado, conforme a la doctrina que se acaba de exponer), sino que estamos ante un supuesto en el que el legislador estatal, al regular una materia, partió de un “*determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad*” (STC 197/1996, de 28 de noviembre, y las sentencias que en ella se citan), que el Tribunal Constitucional estimó conforme con el bloque de constitucionalidad.

Fue, pues, el Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la CE, el que efectuó en la STC 149/1991, de 4 de julio, una delimitación del marco competencial aplicable. Y fue, por lo tanto, de esta delimitación efectuada por el Tribunal Constitucional de la que derivó el límite a la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del litoral, en concreto, a las funciones ejecutivas autonómicas, propias de dicha competencia autonómica exclusiva, a las que se aludió en la consideración anterior.

En la posterior STC 198/1991, de 17 de octubre, se reiteró que “*aunque no fuera el único sistema constitucionalmente lícito, tampoco es contrario al orden constitucional de competencias el de atribuir a la Administración del Estado la facultad de otorgar los títulos que permiten la ocupación y la utilización especial del demanio de titularidad estatal*”.

Sobre este reparto competencial se volvió a pronunciar el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio. Dicha sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad formulado contra determinados preceptos del Estatuto de autonomía de Cataluña del año 2006, entre ellos, en lo que ahora interesa, contra la previsión contenida en el artículo 149.3.b) de dicho estatuto, a tenor del cual:

*“Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: (...)*

*b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición.”*

El Tribunal Constitucional estimó que dicha previsión estatutaria era constitucional, señalando al respecto en el Fundamento Jurídico 92 de dicha sentencia que:

*“(...) Aunque sin invocar un título competencial concreto, los Diputados recurrentes impugnan el art. 149.3.b) EAC por considerar su contenido contrario a competencias estatales reconocidas en la doctrina constitucional y, significativamente, en nuestra STC 149/1991, de 4 de julio. El art. 149.3 b) EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva de ordenación del litoral que comprende "la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición." El precepto impugnado asigna, por tanto, una serie de competencias ejecutivas a la Generalitat que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre, de titularidad estatal (art. 132.2 CE). Dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que -a un lado ahora "las concesiones de obras fijas en el mar", que examinaremos a continuación-, aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del "régimen general del dominio público", lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración (...).”*

Hace falta señalar que ya el propio Tribunal Constitucional, en dicha sentencia, advirtió que, al ser objeto del recurso de inconstitucionalidad determinadas previsiones estatutarias,

*“nuestro juicio ha de recaer sobre la corrección constitucional de los términos en los que el Estatuto ha cumplido con su cometido como norma institucional básica a la que la Constitución confía la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Términos que, en razón de cuanto acabamos de decir, sólo pueden interpretarse, más allá de la expresión literal de los preceptos estatutarios, en los límites de nuestra doctrina y a la luz del sentido que en ella han adquirido, a lo largo de los últimos treinta años, las categorías y conceptos constitucionales en los que se fundamenta y sobre los que se desarrolla el régimen de distribución de competencias característico del Estado autonómico. Habremos de ceñirnos, por tanto, al pronunciamiento jurisdiccional estrictamente necesario, sin abundar en los detalles y pormenores de un modelo de distribución competencial que, por mayor que pueda ser su grado de definición en la letra del Estatuto, requiere del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente. Es cierto que al enjuiciar ahora los preceptos estatutarios habremos de estar señalando también, al mismo tiempo y necesariamente, determinados límites a los que habrá de sujetarse dicha normativa de desarrollo; pero tales límites, aparte de tener que resultar aquí inevitablemente generales, no pueden, en este momento, especificarse con carácter exhaustivo, de tal manera que habrá de ser con ocasión, en su caso, del juicio de constitucionalidad que de nosotros pueda eventualmente demandarse en el futuro acerca de esa normativa de desarrollo, cuando, atendida entonces en su entera dimensión cada concreta controversia competencial, pueda esperarse de nosotros la más precisa y acabada delimitación de los contornos competenciales que pudiesen estar en litigio.”*

En efecto, de cara a adentrarse en el análisis del alcance del pronunciamiento contenido en el Fundamento Jurídico 92 de la STC 31/2010, de 28 de junio, es necesario tener en cuenta sentencias posteriores del mismo tribunal. Así, dejando de lado las SSTC 34/2014, de 27 de febrero, y 28/2016, de 18 febrero (que se limitaron a recoger una reproducción de los términos de aquella sentencia), en la STC 57/2016, de 17 de marzo (que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra



determinados preceptos de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas) se precisó que:

*"(...) el art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan) atribuye a Canarias competencia sobre ordenación del territorio. Ninguna duda cabe sobre la pertenencia del litoral al territorio [STC 141/1991, de 4 de julio, FJ 1 a)], de modo que es competencia autonómica la ordenación territorial del demanio costero. Esta atribución que "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial" "no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio" [STC 141/1991, FJ 1 b)].*

*a) Este condicionamiento legítimo a la competencia autonómica de ordenación del territorio nace, de un lado, de la titularidad estatal del demanio costero (art. 132.2 CE), que motiva que competa al Estado la gestión de los bienes que lo integran, al igual que la regulación y el otorgamiento de los títulos que habilitan los usos que no son libres. El Tribunal razonó esta atribución competencial y sus límites en la STC 149/1991 [FJ 4 a) y FJ 4 b)], señalando que "esas facultades dominicales sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que aquí más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial".*

*La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 92, introdujo un matiz en este reparto competencial, consistente en que "dado que la Generalitat ostenta competencias de ordenación del litoral y otras específicas (sobre puertos de competencia autonómica, instalaciones de ocio, marisqueo y acuicultura, entre otras), la competencia estatal de protección del demanio concurre con las señaladas competencias autonómicas, de modo que —a un lado ahora 'las concesiones de obras fijas en el mar', que examinaremos a continuación—, aquélla no resulta vulnerada. La norma estatutaria impugnada se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del 'régimen general del dominio público', lo que implica su plena*

*sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración" (...)*

Procede destacar que en esta sentencia, el Tribunal Constitucional, ante un Estatuto de autonomía que en aquel momento recogía una cláusula genérica de asunción competencial en materia de ordenación del territorio y del litoral (similar a la contenida en el artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia), y después de referirse a la doctrina de la STC 149/1991, de 4 de julio, reconoció expresamente que la STC 31/2010, de 28 de junio, introdujo un matiz en el reparto competencial efectuado en aquella sentencia.

Y, de manera más específica, es obligada la cita de la reciente STC 18/2022, de 8 de febrero. Dicha sentencia resolvió el recurso de inconstitucionalidad formulado contra los artículos 20.1.b) y 30.d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020 de 30 de julio, de ordenación del litoral, que atribuyen a los ayuntamientos competencia para otorgar autorizaciones para actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas. Será en esta sentencia, relativa a preceptos de una norma de desarrollo de la previsión estatutaria del artículo 149.3.b) del Estatuto de autonomía de Cataluña, en la que el Tribunal Constitucional ahondará en el sentido y alcance de esta previsión estatutaria y de la *“matización”* de las reglas de reparto competencial sentadas por el Tribunal Constitucional en la sentencia 149/1991, de 4 de julio.

Así, en dicha sentencia, se señala, respecto del artículo 149.3.b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y después de recordar los términos del Fundamento Jurídico 92 de la STC 31/2010, de 28 de junio, que:

*“(...) b) Según se desprende del tenor literal del art. 149.3 y de la sentencia transcrita, esta competencia sobre la “gestión” de los títulos de ocupación del dominio público marítimo terrestre se integra en la competencia más amplia de ordenación del litoral. De acuerdo con el precepto estatutario, esta comprende “en todo caso” aquella (pero no solo), y como apostilla la STC 31/2010, FJ 92, “dado que” la Generalitat es competente en materia de*

*ordenación del litoral, la gestión de los títulos no menoscaba la competencia del Estado sobre la protección del litoral derivada del art. 132.2 CE (...)*

Y añade:

*"(...) De acuerdo con la función de los estatutos de autonomía en nuestro ordenamiento, que es atribuir a la comunidad autónoma sus competencias propias dentro del marco establecido en la Constitución [art. 147.2 d) CE], el art. 149.3 b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 debe entenderse como una norma por la que la comunidad autónoma asume expresamente, frente al Estado, la competencia sobre los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre que hasta entonces ejercía este último, de acuerdo con el art. 110 b) de la Ley de costas de 1988, que dice: "[c]orresponde a la administración del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley [...] [l]a gestión del dominio público marítimo-terrestre, incluyendo el otorgamiento de [...] concesiones y autorizaciones para su ocupación y aprovechamiento (...)".*

Finalmente, en el que atañe, en particular, a las funciones ejecutivas relativas al otorgamiento de autorizaciones en el dominio público marítimo-terrestre, dicha sentencia señala:

*"(...) El art. 110 b) de la Ley de costas, formalmente no derogado, atribuye a la administración del Estado el otorgamiento de las autorizaciones para ocupación y uso del dominio público, pero por efecto del art. 149.3 b) EAC esa competencia pasó directamente a la Generalitat de Cataluña como competencia propia que ha venido ejerciendo además pacíficamente desde aquella fecha, según se desprende de las actuaciones.*

*Así pues, desde el Estatuto de 2006 la competencia estatal derivada del art. 149.1.23 CE debe entenderse limitada a establecer el régimen jurídico de la "utilización del dominio público" (título III de la Ley de costas, arts. 31 y ss.) y en concreto de las autorizaciones, que son las aquí afectadas (arts. 51 y ss. de la misma ley), sin incluir ya la competencia para su otorgamiento. Como advertimos en la STC 31/2010, FJ 92, antes reproducido: "[l]a norma estatutaria impugnada [el art. 149.3 b)] se limita a reconocer a la Generalitat las señaladas funciones ejecutivas de su competencia cuyo ejercicio expresamente se somete al respeto del 'régimen general del dominio público', lo que implica su plena sujeción a las potestades estatales, pues dicho régimen corresponde establecerlo al Estado, titular del demanio, con libertad de configuración" (énfasis añadido) (...)"*

Será así en la posterior y más reciente STC 18/2022, de 8 de febrero, cuando, ante el enjuiciamiento de una norma de desarrollo, el Tribunal Constitucional concrete más el alcance del previo pronunciamiento contenido en la STC 31/2010, de 28 de junio.

**Sexta. Incidencia de la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reparto de competencias en relación con la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el alcance de la competencia autonómica gallega de ordenación del litoral.**

Expuesta en la consideración anterior la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al reparto competencial en el ámbito concreto de la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre, procede analizar a continuación si esa evolución doctrinal, dimanante de las SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 18/2022, de 8 de febrero, tiene incidencia sobre el alcance de la competencia autonómica de ordenación del litoral prevista en el artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia, en el sentido de poder entender incluidas en dicha competencia las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre al no formar parte tales funciones del contenido de competencias estatales.

Ante todo ha de partirse de que, en el caso, lo efectuado por el Estatuto de autonomía de Cataluña en el artículo 149.3.b) es una concreción de una competencia propia, pues, de formar parte la facultad de gestión de una competencia estatal, sólo podría dicha Comunidad Autónoma ostentarla por la vía de una transferencia al amparo del artículo 150 de la CE, permaneciendo, en consecuencia, como de titularidad estatal, no siendo el Estatuto de autonomía el instrumento adecuado para efectuar dicha transferencia. Procede recordar, en este punto, que:

*“Los Estatutos de Autonomía, pese a su forma de Ley Orgánica, no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos, por su naturaleza y modo de adopción para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el art. 150.2 de la Constitución. Ello porque, muy resumidamente expuesto y sin agotar los posibles argumentos, a pesar de su forma de Ley Orgánica, el Estatuto de Autonomía se adopta mediante un complejo procedimiento distinto del de las leyes orgánicas comunes. Utilizar, pues, el Estatuto como instrumento de transferencia o delegación implicaría dar rigidez a una decisión estatal en una manera no deseada por el constituyente y que choca con la mayor flexibilidad que los instrumentos del art. 150.2 han de poseer. Por otra parte, este último precepto implica una decisión formalmente unilateral por parte del Estado, susceptible de renuncia y de introducción de instrumentos de control; el Estatuto, en cambio, supone una doble voluntad y una falta de disposición estatal a la hora de derogar la transferencia o delegación o de introducir esos instrumentos de control. Como se ha señalado, y resumiendo, si el Estatuto es el paradigma de los instrumentos jurídicos de autoorganización, la transferencia y delegación cae en el ámbito de la heterorganización.” (STC 56/1990, de 29 de marzo).*

Partiendo de lo anterior, al efectuar dicha concreción de una competencia propia el legislador estatutario, al tiempo, precisó o perfiló las competencias estatales (de hecho, excluyendo de tales competencias determinadas funciones).

Si el Tribunal Constitucional estimó esta concreción conforme con la Constitución tuvo que ser, conforme a la doctrina constitucional expuesta en la consideración tercera de este informe, porque tal previsión estatutaria es constitucional desde una perspectiva tanto sustantiva como formal. Así, desde una perspectiva sustantiva, si la previsión estatutaria es constitucional es porque no impidió el “*despliegue completo*” de las competencias estatales, o, lo que es lo mismo, porque esa concreción de la competencia autonómica no se extendió a facultades propias de una competencia reservada al Estado *ex Constitutione*. Y, desde una perspectiva formal, si la previsión es constitucional es porque no penetró en una materia reservada al legislador estatal de costas. Nótese, en este punto, la diferencia existente con los supuestos analizados en las SSTC 30/2011,

de 16 de marzo, y 32/2011, de 17 de marzo, en los que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales determinadas previsiones estatutarias tanto desde una perspectiva sustantiva- por afectar al “*despliegue completo*” de funciones propias de una competencia estatal- como formal- por ser materia reservada, en esos casos, al legislador estatal de aguas.

El reconocimiento de la constitucionalidad de la previsión del Estatuto de autonomía de Cataluña por el Tribunal Constitucional condujo, así, necesariamente a un cambio o “*matiz*” en la doctrina sobre el reparto competencial sentada en la STC 149/1991, de 4 de julio, al no ser tal doctrina acorde con la “*precisión*” competencial efectuada por aquella previsión estatutaria, pues, conforme a dicha doctrina, la gestión del dominio público marítimo-terrestre formaba parte integrante de las competencias estatales.

En efecto, con la concreción de la competencia autonómica se efectuó una delimitación indirecta de las competencias estatales concurrentes en el mismo espacio físico, y, al ser considerada por el Tribunal Constitucional dicha delimitación conforme con la CE, mudaron necesariamente las reglas de reparto competencial.

En definitiva, estamos en un caso, que apuntábamos en la consideración tercera de este informe, en el que el Tribunal Constitucional, a instancia del legislador estatutario y por estimar conforme a la CE la “*precisión*” competencial hecha por éste, cambió su doctrina sobre el reparto competencial previamente establecida.

Pues bien, esta nueva doctrina sobre el reparto competencial no puede circunscribir sus efectos a la Comunidad Autónoma catalana y a aquellas otras (como la andaluza, la balear y la canaria) cuyos estatutos recojan la mención expresa de la gestión de los títulos de dominio público marítimo-terrestre. Por el contrario, este cambio doctrinal se proyecta asimismo sobre la competencia autonómica gallega en materia de ordenación del litoral pues, también en el caso

de la Comunidad Autónoma gallega, ha de entenderse que las funciones ejecutivas relativas a la gestión de títulos de utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre no forman parte de competencias estatales, por lo que su encaje en la competencia sectorial sobre ordenación del litoral (recordemos, explícitamente admitido ya en las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 17 de octubre) es la opción que se presenta, en el estado actual de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reparto competencial en este ámbito, como ajustada al bloque de constitucionalidad.

En efecto, si la Comunidad Autónoma catalana ostenta tales funciones ejecutivas como contenido de una competencia propia, sólo puede ser, como señala la STC 18/2022, de 8 de febrero, porque tales funciones no forman parte de las facultades del Estado derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre ni de la competencia estatal del artículo 149.1.23ª de la CE. Y eso porque las competencias autonómicas propias no pueden extenderse a ámbitos de competencia estatal del artículo 149.1 de la CE (al constituir el límite infranqueable de la asunción competencial ex artículo 149.3 de la CE, primer inciso) de igual forma que *“el ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del litoral no puede (...) reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre”* (STC 46/2007, de 1 de marzo).

Pues bien, que tales funciones ejecutivas no forman parte de las facultades del Estado derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre ni de la competencia estatal del artículo 149.1.23ª de la CE debe entenderse carácter general dada la necesaria uniformidad a nivel nacional que ha predicado de ambos títulos competenciales estatales el Tribunal Constitucional.

En relación con esta cuestión, ha de partirse de la conexión general de las competencias estatales con el *“principio de unidad y los intereses generales de la Nación”* (STC 76/1983, de 5 de agosto) y con el *“grado de homogeneidad que*

*el constituyente quiso que quedara preservado en cada una de las materias incluidas en ese precepto constitucional (por referencia al artículo 149.1 de la CE)” (STC 247/2007, de 12 de diciembre). Esto es, “cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace --o, al menos, así lo entiende el constituyente-- un interés general” (STC 40/1998, de 19 de febrero).*

Y, de manera más concreta, en relación con la necesaria uniformidad a nivel nacional de las facultades derivadas de la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre procede traer a colación lo señalado en la STC 40/1998, de 19 de febrero, a tenor de la cual:

*“(…) todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3. C.E., cuyo contenido ha sido recogido en todos los Estatutos de Autonomía), no lo es menos que, a partir de esas mismas normas, el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: Así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (art. 131.1 C.E.) o con la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2 C.E.), titularidad esta última que, si bien no se traduce en ningún título competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección (STC 149/1991, fundamento jurídico 1.) (…)”*

Uniformidad que también se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional conforme con la cual las facultades estatales derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre responden a *“finés públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita”* (STC 233/2015, de 5 de noviembre). En la misma sentencia, si bien refiriéndose a la determinación de elementos abstractos de



categorías, se advierte que abrir la puerta a *“tratamientos y soluciones dispares para distintas partes del territorio nacional”* va *“en claro detrimento de la integridad física y jurídica de los bienes que, por designio del constituyente, son en todo caso de dominio público”*.

En suma, si las facultades del Estado sobre el espacio demanial derivadas de la titularidad de dicho dominio están conectadas con su necesaria protección, necesariamente han de ser, como regla general, uniformes en todo el territorio nacional sin que el Estado pueda retenerlas en tal concepto sólo en algunas Comunidades Autónomas y no en otras por la única razón de la falta de concreción estatutaria expresa de dichas facultades.

Y, en relación con la uniformidad de la competencia básica en materia de medio ambiente del artículo 149.1.23ª de la CE, desde un primer momento el Tribunal Constitucional destacó que: *“Lo que la CE persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada (...) es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se asegura en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo, a partir del cual cada Comunidad, en defensa del propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la CE y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia”* (STC 1/1982, de 28 de enero). Y en la más reciente STC 31/2010, de 28 de junio, reiteró que: *“el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía”*.

A mayor abundamiento, en lo que atañe, en particular, a las bases en materia de medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha precisado que tienen *“simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la*

*protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata, pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma”* (SSTC 102/1995, de 26 de junio, 156/1995, de 26 de octubre, o 90/2000, de 30 de marzo).

Sentado, pues, que esas funciones ejecutivas no se encuentran incluidas ni en las facultades estatales derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre ni en las competencias estatales del artículo 149.1.23ª de la CE, solamente podría entenderse que el Estado retiene tales funciones, en el caso de la Comunidad Autónoma gallega, debido a la falta de mención expresa a ellas en su Estatuto de autonomía, en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE. Ahora bien, debe advertirse que el Tribunal Constitucional ha realizado tradicionalmente una interpretación restrictiva de esta cláusula. Así, ya en la STC 123/1984, de 18 de diciembre, se indicó:

*“(...) Es claro que las competencias de las Comunidades Autónomas están definidas por sus Estatutos de Autonomía, pero es cierto asimismo que el juego de la cláusula residual o supletoria del art. 149.3 de la Constitución supone que, con independencia de los rótulos o denominaciones, no ha sido incluida en el correspondiente Estatuto de Autonomía una materia, entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la vida social, de manera que para que entre en juego la llamada cláusula residual o supletoria, es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios (...)”.*

En posteriores pronunciamientos el Tribunal Constitucional ha declarado que no resulta preciso acudir a dicha cláusula *"cuando, con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, cabe entender que una materia competencial ha sido incluida en una u otros, mediante la utilización de los ‘criterios interpretativos ordinarios’”, “tales*

*‘criterios interpretativos ordinarios’ no son otros que aquellos que atienden, de un lado, al sentido y finalidad propia con que los varios títulos de competencia se han recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y, de otro, al carácter y objetivo predominante de las disposiciones impugnadas” (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre, FJ 2, y 65/1998, de 18 de marzo, FJ 6, entre otras)” (STC 184/2016, de 3 de noviembre).*

Por lo tanto, es necesario averiguar *“si, por encima y con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, ha sido incluida en una y otros una materia entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la realidad social» (STC 133/1997, fundamento jurídico 3.)” (STC 40/1998, de 19 de febrero).*

Y, conforme a la STC 66/1998, de 18 de marzo, *“una de las consecuencias de la cláusula residual del art. 149.3 C.E.: revierten a la competencia estatal todas las nuevas materias con consistencia propia que vayan emergiendo, en la medida en que los criterios ordinarios de interpretación no permitan su encuadramiento en las materias alistadas por la Constitución o los Estatutos”.*

En suma, dicha cláusula *“sólo entra en juego cuando el objeto normativo en litigio no pueda situarse en ningún título material, utilizando los métodos de interpretación jurídica ordinarios (STC 123/1984, fundamento jurídico 2.)” (STC 206/1997, de 27 de noviembre).*

Trasladando las anteriores consideraciones al presente caso, aunque las funciones ejecutivas referidas a la gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre no se encuentren recogidas de manera explícita ni en la Constitución ni en el Estatuto de autonomía de la Comunidad Autónoma gallega, sí es perfectamente deducible su inclusión en la competencia de ordenación del litoral, como más arriba se indica, por la generalidad con la que

el artículo 27.3 del Estatuto de autonomía de Galicia se pronuncia, por la exclusividad competencial que proclama y la falta de mayores especificaciones o limitaciones expresas, por la descripción que del contenido funcional de las competencias exclusivas asumidas por la Comunidad Autónoma de Galicia se hace en el artículo 37.2 de dicho Estatuto (de manera acorde, como vimos, con la doctrina del Tribunal Constitucional), así como por ser una interpretación posible del bloque de constitucionalidad, ya admitida expresamente en las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 198/1991, de 13 de octubre, y también acorde con la doctrina actual del Tribunal Constitucional derivada de las SSTC 31/2010, de 28 de junio, y 18/2022, de 8 de febrero (nótese, en este punto, que esta última sentencia, si bien alude a la asunción expresa de una “*competencia*” propia, al tiempo también indica que de la STC 31/2010, de 28 de junio, y no sólo del tenor literal del Estatuto de autonomía de Cataluña, resulta que esa “*competencia*” queda integrada en la más amplia de ordenación del territorio, reconociendo, por lo tanto, su conexión material). En suma, no nos encontramos ante una materia “*con consistencia propia*” susceptible de ser incardinada en la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE.

En atención a lo expuesto, cabe entender que la competencia autonómica de ordenación del litoral prevista en el artículo 27.3 del vigente Estatuto de autonomía comprende la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre entendida como función ejecutiva en los términos previstos en la consideración segunda de este informe, lo cual excluye la necesidad de modificar dicho Estatuto para para la asunción competencial en este ámbito.

**Séptima.** Sobre el necesario traspaso de servicios y la situación transitoria previa a dicho traspaso.

Sentado, pues, que estamos ante funciones ejecutivas incluidas dentro de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral, procede completar

nuestro análisis con una referencia a si es necesario e imprescindible el traspaso de servicios por parte del Estado como condición para el pleno ejercicio de tales funciones y, en caso afirmativo, procede efectuar unas consideraciones adicionales sobre la situación previa a dicho traspaso.

Respecto de la necesidad de traspaso de servicios para el ejercicio efectivo de competencias por las Comunidades Autónomas, recuerda la STC 25/2015, de 19 de febrero, con cita de sentencias previas, que:

*“(...) Nuestra doctrina en esta materia se encuentra sintetizada en la STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7, citada por ambas partes, según la cual: «respecto a la posibilidad del ejercicio transitorio por el Estado de competencias autonómicas, no puede admitirse, pues "como declarábamos en la STC 143/1985, es doctrina muy reiterada de este Tribunal expuesta entre otras en las Sentencias núms. 25/1983, 76/1983, 87/1983, 88/1983, y 113/1983, la de que la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas por obra de la Ley Orgánica por medio de la que se aprobó el Estatuto de Autonomía, que actúa ope legis o ipso iure haciendo disponible su ejercicio por ellas, sin que exista una suerte de vacatio en las competencias atribuidas por los Estatutos, y una regla de entrada en vigor diferida de las mismas, a medida que los acuerdos de las Comisiones mixtas lo fueran permitiendo, que sólo traspasen medios materiales o personales... y que esa atribución ipso iure de competencias debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato... aunque el traspaso de servicios pueda ser condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando según su naturaleza sea necesario e imprescindible, caso en el cual es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado, mientras los servicios no sean transferidos" (STC 230/2003, FJ 6) (...) si bien el traspaso de los servicios del Estado a la Comunidad autónoma respectiva no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no es menos cierto que tales Decretos, cuando se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas son condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumida (...).”*

Pues bien, se estima que, en este caso, al encontrarnos ante funciones de gestión, de carácter ejecutivo, sí que resulta necesario el traspaso de medios y

servicios para que éstas puedan ser efectivamente ejercidas por la Comunidad Autónoma. Procede añadir que no puede estimarse que constituyan óbices para dicho traspaso ni la previsión del artículo 110.b) de la LC ni la existencia del Real decreto 659/1985, de 17 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar (el cual, pese a ser de fecha anterior a la LC, incluye, entre los “*Servicios y funciones que se reserva la Administración del Estado*” los consistentes en “*d) Tramitar y resolver, en su caso, todas las concesiones y autorizaciones incluidas en el dominio público marítimo, afectado o no por planes de ordenación, en la forma establecida en la Ley de Costas y Reglamento para su ejecución, notificando a la Comunidad dicha resolución, excepto las que se refieren a instalaciones portuarias y deportivas a que se ha hecho referencia en el apartado B), c), de este Real Decreto y en el C), a), del Real Decreto 3214/1982, de 24 de julio*”).

Y eso porque, por una parte, conforme reiterada doctrina constitucional, los reales decretos de traspaso “*no crean títulos competenciales, ni alteran o modifican el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad (SSTC 25/1983, fundamento jurídico 3, 11/1986, fundamento jurídico 2, y 209/1990, fundamento jurídico 2.)*” (STC 161/1996, de 17 de octubre). Los reales decretos de traspasos “*no atribuyen ni reconocen competencias, sino que traspasan servicios, funciones e instituciones; no son en consecuencia normas determinantes del sistema constitucional de distribución de competencias, compuesto exclusivamente por la Constitución, los Estatutos y, en su caso, las demás disposiciones atributivas de competencias, cuyas prescripciones no pueden ser alteradas ni constreñidas por las disposiciones de los Decretos de traspasos; en este sentido las competencias son indisponibles por las Administraciones, lo que impide hacer prevalecer una presunta voluntad, fruto del acuerdo formalizado en los Decretos de transferencias, sobre el sentido objetivo de las normas constitucionales y estatutarias [TC S 147/1991, FJ 4 E]*],

y, en idéntico sentido, las TC SS 56/1989, FJ 6, y 44/1992, FJ 1)» (TC S 147/1998, de 2 Jul., FJ 10)” (STC 9/2001, de 18 de enero. En el mismo sentido, STC 240/2006, de 20 de julio, o la más reciente STC 65/2020, de 18 de junio). En efecto, estos reales decretos, *“a pesar de algunas inexactitudes terminológicas, sólo pueden transferir servicios adecuados para ejercer las competencias”* (STC 77/1984, do 3 de julio). Gozan, por lo tanto, *“únicamente de un valor instrumental para permitir el pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas (por todas, SSTC 147/1998, de 2 de julio, FJ 10, y 9/2001, de 18 de enero, FJ 6)”* (STC 44/2007, do 1 de marzo) y si bien poder tener *“cierto valor interpretativo, como ya en otras ocasiones hemos declarado (SSTC 48/1985, 149/1985, 158/1986, 86/1989, 225/1993), este valor interpretativo no puede en modo alguno prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias.”* (STC 132/1998 de 18 de junio). Esto es, no cabe entender que en todo caso los reales decretos de traspasos *“interpreten con acierto el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas que se deriva del bloque de la constitucionalidad (Constitución, Estatutos de Autonomía y Leyes de reparto competencial), y mucho menos todavía que constituyan una interpretación definitiva e inalterable de dicho reparto. Por el contrario, se ha dicho reiteradas veces que tales Decretos, si bien constituyen un elemento interpretativo, no atribuyen por si mismos competencia alguna y que el reparto competencial deriva en exclusiva del bloque de la constitucionalidad”* (STC 86/1989, de 11 de mayo).

Junto a lo anterior, cabe también recordar que los acuerdos de las Comisiones Mixtas tienen como ámbito material propio el traspaso de servicios, y *“su validez procesal y material deriva directamente de los EE.AA. y tiene su origen último en el art. 147.2 CE. Por ello, aun cuando su aprobación tenga lugar mediante Real Decreto dictado por el Gobierno de la Nación (...) el inferior rango del instrumento jurídico utilizado para la aprobación de los mismos no implica una subordinación jerárquica normativa”* a las leyes estatales (STC 76/1983, de 5 de agosto)

El necesario traspaso de servicios se entiende sin perjuicio de que proceda añadir, como se adelantó antes, dos consideraciones adicionales sobre la situación transitoria previa a tal traspaso.

En primer lugar, pese a que el Tribunal Constitucional ha admitido el ejercicio transitorio por parte del Estado hasta el traspaso efectivo de servicios, en la medida en la que la competencia es autonómica ha de tratarse de un régimen transitorio y excepcional, advirtiendo así el Tribunal Constitucional:

*“sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden. Como afirmamos "la lealtad constitucional obliga a todos (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal"». En efecto, como también afirmamos en la STC 40/2013, de 14 de febrero, FJ 8, recogiendo lo manifestado en la STC 230/2003, de 18 de diciembre, FJ 6: «las Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina -la doctrina constitucional-, como señala el art. 40.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido” (STC 25/2015, de 19 de febrero, antes citada. En el mismo sentido, entre otras, SSTC 95/2016, de 12 de mayo, o 14/2018, de 20 de febrero).*

Y, en segundo lugar, ha de advertirse que la falta de traspaso no puede afectar al reparto competencial y, por ende, a la posible regulación por parte de la Comunidad Autónoma de cuestiones relacionadas con el ejercicio de tales funciones ejecutivas pues éstas, aunque pendientes de traspaso para su pleno ejercicio y transitoriamente ejercidas por la Administración estatal, forman parte del acervo competencial autonómico. Sobre la posibilidad de regulación por una norma autonómica de funciones reconducibles a competencias estatutariamente asumidas aunque transitoriamente ejercidas por el Estado por estar pendiente el traspaso de servicios puede citarse la STC 128/2016, de 7 de julio, conforme a la cual:



*“ (...) c) La anterior no es, sin embargo, la única posible interpretación de este número 2 de la disposición adicional vigésimo quinta. Se refiere la misma, con expresión algo impropia, a "competencias que (...) ejerce la Administración del Estado" y siendo patente que las competencias -correspondan a quien correspondan- se ostentan con título legítimo antes de ejercerse, bien puede entenderse este precepto en el sentido de que alude no tanto a competencias que sea, hoy, de titularidad estatal (supuesto en que la norma, ya se ha dicho, sería inconstitucional sin más), sino al eventual ejercicio por la Administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes traspasos de servicios. Así entendido, el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de Ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al EAC (...).”*

Doctrina reiterada en la más reciente STC 36/2022, de 10 de marzo.

Cabe, pues, que, en el ejercicio de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral, se dicten normas, legales y/o reglamentarias, que, con respecto al régimen general del dominio público, disciplinen cuestiones relacionadas con el ejercicio de estas funciones ejecutivas, y condicionadas, en su aplicación, al traspaso efectivo.

### **Octava. Conclusiones**

En atención a lo señalado en las consideraciones precedentes, cabe sentar las siguientes conclusiones respecto de la cuestión sometida al presente informe:

Primera.- De los términos de los artículos 27.3 y 37.2 del Estatuto de autonomía de Galicia, y de la doctrina actual del Tribunal Constitucional (por todas, SSTC 31/2010, de 28 de junio, 57/2016, de 17 de marzo, y 18/2022, de 8 de febrero), se deduce que la competencia asumida por la Comunidad Autónoma gallega

sobre la "*ordenación del territorio y del litoral*" comprende todas las facultades o funciones que naturalmente son desarrolladas en relación con tal materia, incluidas las facultades sobre la "*gestión*" de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo terrestre, comprensibles de las funciones ejecutivas de otorgamiento (y, consiguientemente, también las relativas a la prórroga, modificación y extinción) de las autorizaciones y concesiones previstas en la normativa de costas para la utilización y ocupación del dominio público marítimo-terrestre del litoral gallego no adscrito.

Segunda.- Tales funciones ejecutivas sobre la "*gestión*" de los títulos de uso y ocupación del dominio público marítimo terrestre corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia como competencia propia, no formando parte de las facultades del Estado derivadas de la titularidad del dominio público marítimo-terrestre ni de la competencia estatal sobre protección del medio ambiente, sin que tampoco las retenga el Estado en virtud de la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE.

Tercera.- Integrada la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, como función ejecutiva, en la competencia autonómica de ordenación del litoral prevista en el artículo 27.3 del vigente Estatuto de autonomía, no resulta necesario modificar dicho Estatuto para la asunción competencial en este ámbito.

Cuarta.- Para que dichas funciones de gestión, de carácter ejecutivo, puedan ser efectivamente ejercidas por la Comunidad Autónoma de Galicia, resulta necesario el traspaso de medios y servicios por parte del Estado, debiendo evitarse, por lealtad constitucional, que persista la situación anómala de que el Estado siga ejercitando transitoriamente funciones que no le corresponden.

Quinta.- Al tratarse de funciones que forman parte ya del acervo competencial autonómico, pendientes solo de traspaso de medios y servicios para su ejercicio

efectivo, podrán dictarse, en el ejercicio de la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral, normas de rango legal y/o reglamentario, que disciplinen, con respeto al régimen general del dominio público, cuestiones relacionadas con el ejercicio de tales funciones ejecutivas, y condicionadas, en su aplicación, al traspaso efectivo.

Éste es el informe emitido por la Sección de Estudios e Informes, por unanimidad de los miembros con derecho a voto.

El presidente

La secretaria del Pleno y de las  
Secciones

José Luis Costa Pillado

Vanessa Brea Lago